

Numéro du rôle : 4781
Arrêt n° 117/2010 du 21 octobre 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 2, 3°, et 22 à 24 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route, posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 196.410 du 28 septembre 2009 en cause de l'Etat belge contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 octobre 2009, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 2, 3°, et 22 à 24 du décret du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route et à la création du Conseil de Mobilité de la Flandre violent-ils l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ? ».

Le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire. Le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 23 juin 2010, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 15 septembre 2010.

Par ordonnance du 14 septembre 2010, la Cour a remis l'affaire à l'audience du 28 septembre 2010.

A l'audience publique du 28 septembre 2010 :

- ont comparu :
 - . Me S. Vernailen, avocat au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me P. Peeters, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'Etat belge a introduit une requête auprès de la juridiction *a quo* pour demander l'annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 juillet 2002 « relatif aux transports réguliers, à certains services réguliers spécialisés, au transport pour compte propre et aux transports irréguliers », du moins des articles 2, 23, 26 à 30 et 32 à 36 de l'arrêté. Le Conseil d'Etat a limité son examen aux trois moyens invoqués contre les articles précités. Deux des trois moyens ont déjà été déclarés non fondés.

Le deuxième moyen, pris de la violation de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est dirigé contre les articles 26 à 30 de l'arrêté attaqué. Ces dispositions, qui concernent le « transport pour compte propre », portent exécution des articles 22 à 24 du décret du 20 avril 2001

« relatif à l'organisation du transport de personnes par la route et à la création du Conseil de Mobilité de la Flandre », qui contient la réglementation de base dans cette matière. Selon le Conseil des ministres, cette matière serait toutefois réservée à l'autorité fédérale, étant donné qu'il s'agit de transport non rémunéré et que le législateur spécial qui a attribué aux régions la compétence du transport en commun urbain et vicinal - par lequel il faut entendre le transport régulier - ne visait que le transport rémunéré, tel qu'il est prévu par l'arrêté-loi du 30 décembre 1946. Il propose dès lors de poser une question préjudicielle à la Cour.

Le Conseil d'Etat constate avec le Gouvernement flamand que le législateur décretaal lui-même n'a pas limité la réglementation du transport contenue dans le décret du 20 avril 2001 au transport non rémunéré mais a également réglé certaines formes de transport rémunéré. Dès lors qu'il n'est pas contesté que les articles 26 à 30 de l'arrêté attaqué portent exécution des articles 22 à 24 du décret précité du 20 avril 2001, le prétendu excès de compétence, s'il existe, est déjà contenu dans ce décret. Pour cette raison, le Conseil d'Etat estime nécessaire de poser à la Cour la question préjudicielle suggérée par le Conseil des ministres.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Le Conseil des ministres observe tout d'abord qu'au moment de la réforme de l'Etat de 1988, lorsque, sur la base de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions se sont vu attribuer la compétence du « transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés et les services de taxis », le « transport non rémunéré » n'était pas soumis à un régime légal, pas même par l'arrêté-loi du 30 décembre 1946. Une réglementation n'a été prévue dans l'ordre juridique belge concernant le « transport pour compte propre » que lors de l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 684/92.

A.2. Selon le Conseil des ministres, il ressort des travaux préparatoires de l'attribution de compétence de 1988 que le législateur spécial ne visait, par la notion de « transport urbain et vicinal », rien d'autre que le « transport régulier » au sein des frontières nationales, tel qu'il a été défini dans l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 et dans la réglementation européenne, en ce compris les services réguliers spécialisés. Le transport effectué pour compte propre comme activité complémentaire ne relève pas de cette notion.

Le transport pour compte propre est une notion dont la définition est empruntée à l'article 2, paragraphe 4, du règlement européen précité, tel qu'il a été modifié par le règlement (CE) n° 11/98 du 11 décembre 1997. Il s'agit du transport sporadique, complémentaire et non rémunéré, effectué à des fins non commerciales et non lucratives, qui ne peut nullement être inclus dans la notion de « transport régulier », lequel, en vertu de l'article 2, 1°, du décret du 20 avril 2001, est effectué « avec une certaine régularité et suivant un certain trajet ».

Etant donné qu'il s'agit d'une compétence d'attribution, les régions, qui ont été uniquement habilitées à régler le transport régulier, ne peuvent être réputées compétentes pour régler le transport pour compte propre, de sorte que les articles 2, 3°, et 22 à 24 du décret du 20 avril 2001 violent l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.3. A supposer qu'il existe une compétence régionale en matière de transport pour compte propre, ce qui est contesté expressément par le Conseil des ministres ainsi qu'il est observé en A.2, cette dernière ne pourrait porter, selon lui, que sur le transport régulier et sur des formes particulières de transport régulier, et non sur le transport occasionnel, lequel demeure du ressort de l'autorité fédérale. Du reste, ceci ressort non seulement de l'exposé des motifs du décret du 20 avril 2001, mais également de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, dans lequel on peut lire que les dispositions ne peuvent pas être applicables aux formes de transport pour lesquelles l'autorité fédérale demeure compétente, notamment les services réguliers transfrontaliers et les services occasionnels (services d'autocars).

Position du Gouvernement flamand

A.4. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'on ne saurait nullement soutenir, en se basant sur la considération que la définition de cette notion dans le règlement (CEE) 684/92 ne viserait que le « transport non rémunéré », que le transport pour compte propre relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale. La réglementation du « transport pour compte propre » serait effectivement aussi du ressort des régions, en ce que son champ d'application se limite aux formes de transport relevant de la compétence des régions, et donc uniquement aux formes relatives au transport en commun urbain et vicinal et aux services réguliers spécialisés. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les dispositions en question figurent dans un chapitre distinct, intitulé « Dispositions communes aux chapitres II et III », qui font référence au « transport en commun urbain et vicinal » et aux « services réguliers spécialisés ».

A.5. Selon le Gouvernement flamand, les régions sont compétentes pour organiser le transport de personnes par la route, sans qu'aucune distinction ne soit établie à cet égard entre le transport rémunéré et un certain nombre de formes de transport non rémunéré. Elles seraient compétentes pour le transport urbain et vicinal, qui englobe tant le transport régulier non transfrontalier et le transport régulier transfrontalier limité que les services réguliers spécialisés. Certes, le législateur décréte utilise sa propre définition de la notion de « transport régulier » mais sans faire de la rémunération ou non du transport un critère distinctif. La référence à l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 est dépourvue de pertinence à cet égard, puisque ce dernier a été abrogé pour la Région flamande. Le législateur décréte ne s'est clairement pas limité à la réglementation du transport non rémunéré ni à celle du transport rémunéré.

Le critère de la rémunération ou non du transport de personnes n'a pas non plus été déterminant dans la définition de droit européen sur laquelle se base la définition de la notion dans le décret. Ce qui est visé, selon le Gouvernement flamand, qui fait référence aux travaux préparatoires, c'est le transport à des fins non commerciales et au moyen de véhicules privés, tel que le transport de travailleurs effectué par l'employeur lui-même, avec son propre matériel et ses propres moyens, comme, par exemple, le transport qu'effectue la « Vlaamse Vervoermaatschappij » pour ses travailleurs, dans le cadre d'un voyage d'études. Ce transport ne constitue toutefois qu'une activité sporadique et complémentaire, sans but commercial ni lucratif. Il est fait référence pour le reste à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CEE) 684/92 et à l'article 1, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 11/98.

A.6. Selon le Gouvernement flamand, l'on ne saurait déduire davantage des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 que le législateur décréte devrait se limiter exclusivement au transport rémunéré. La matière réglée par l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 n'a nullement été déterminante dans l'attribution de cette compétence aux régions.

Il répète que le « transport régulier » a été totalement régionalisé, mais que l'on ne saurait en déduire que le « transport pour compte propre » n'a pas été attribué aux régions. Il renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle les régions doivent aussi toujours être censées disposer d'ensembles de compétence homogènes, *a fortiori* s'il est explicitement question d'une régionalisation totale de compétence, de sorte que le « transport pour compte propre », dans la mesure où il porte sur le transport régulier (comme les déplacements vers le lieu de travail que la « Vlaamse Vervoermaatschappij » organise pour son personnel), et les services réguliers spécialisés (comme le transport d'écoliers et des travailleurs) à des fins non lucratives et non commerciales, relèvent de la compétence exclusive des régions, comme le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs dit et à laquelle le législateur décréte s'est d'ailleurs tenu.

Le Gouvernement flamand conclut en constatant que l'argumentation du Conseil des ministres selon laquelle les régions ne seraient pas compétentes en matière de transport pour compte propre aurait pour effet que si un employeur ou une école faisait appel, en tant qu'organisateur, à un transporteur pour cette forme de transport, cet employeur ou cette école auraient encore toujours besoin d'un accord ou d'une autorisation, conformément au décret du 20 avril 2001. Mais si ce même employeur ou cette même école organisaient en revanche eux-mêmes le même transport, ils satisferaient toujours à la définition des services réguliers spécialisés, contenue dans l'article 2, 2°, du décret précité, mais l'organisateur devrait alors à nouveau s'adresser à l'autorité fédérale pour être admis sur le marché. Le Gouvernement flamand conclut dès lors que ceci compliquerait sérieusement l'exercice de compétences régionales en matière de transport régulier et de services réguliers spécialisés et rendrait même tout bonnement impossibles ces formes de transport. En même temps, il est clair que la réglementation régionale ne vise nullement à porter atteinte à la compétence fédérale en matière

de réglementation de l'accès à la profession et de l'accès au marché en ce qui concerne le transport régulier réglé au niveau international et le transport occasionnel.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles 2, 3°, et 22 à 24 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 « relatif à l'organisation du transport de personnes par la route », qui, à l'époque de l'adoption de l'arrêté attaqué devant la juridiction *a quo* – et donc avant la modification du décret précité par le décret du 13 février 2004 « modifiant le décret du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route et portant création du Conseil de Mobilité de la Flandre » - disposaient :

« Art. 2. Dans le présent décret, il faut entendre par :

[...]

3° transport pour le compte propre : transport en vue d'objectifs non lucratifs et non commerciaux effectué par une personne physique ou morale;

[...] ».

« Art. 22. Pour les transports effectués pour le compte propre, il est exigé :

1° que l'activité de transport constitue une activité complémentaire pour cette personne physique ou morale;

2° que les véhicules utilisés soient la propriété de cette personne physique ou morale ou achetés par cette dernière à crédit ou pour lesquels un contrat de crédit-bail (leasing) a été conclu;

3° qu'ils soient conduits par un membre du personnel de la personne physique ou morale ou par la personne physique même.

Art. 23. § 1er. En dérogation aux articles 17 et 19, une attestation est nécessaire pour effectuer des transports pour le compte propre. L'attestation est délivrée par le Gouvernement flamand. Ce dernier fixe la procédure de demande, la forme et ses mentions.

§ 2. Le Gouvernement flamand peut retirer l'attestation pour un délai d'au maximum trois mois lorsque le détenteur de l'attestation ne respecte pas les dispositions [de l'article 22] du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution.

Le retrait de l'attestation se fait sans indemnisation et après avoir entendu le détenteur de l'attestation ».

« Art. 24. Toute personne effectuant des transports pour son compte propre doit fournir les statistiques concernées au Gouvernement flamand lorsque ce dernier le demande.

Ces statistiques sont confidentielles et ne sont destinées qu'à des statistiques relatives au transport de personnes ».

B.2. La juridiction *a quo* demande à la Cour si ces dispositions violent l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.3.1. L'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, dispose :

« Art. 6. § 1er. Les matières visées à l'article 107^{quater} [actuellement l'article 39] de la Constitution sont :

[...]

X. En ce qui concerne les travaux publics et le transport :

[...]

8° le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur; ».

B.3.2. Dans l'exposé des motifs du projet qui allait devenir la loi spéciale de 1988, il est dit à ce propos :

« La compétence sur les transports urbains et vicinaux par métro, pré-métro ou semi-métro, par tram, trolleybus et autobus, qui est transférée aux Régions comprend plus particulièrement : le statut des sociétés de transport, la conclusion de contrats de gestion, l'infrastructure tant en surface que souterraine, l'organisation de réseaux et les autorisations y afférentes, les tarifs et les réductions tarifaires accordées, les contrats avec les loueurs de services de transport, le mode de calcul de l'indemnité qui leur est payée ainsi que les services de transports régionaux transfrontaliers.

[...]

Il est évident que du point de vue de la coordination des moyens de transport, la compétence d'accorder des autorisations pour les services réguliers spécialisés (transport d'écoliers, de travailleurs, etc...) est également transférée aux Régions.

Comme dans toutes les branches des transports, la réglementation sur l'accès à la profession et au marché d'entrepreneur de transports nationaux et internationaux de personnes par la route (comprenant les conditions de compétence professionnelle, fiabilité, cautionnement et autres exigences de qualité quant aux véhicules) reste de la compétence du Gouvernement national » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, pp. 16-17).

Selon le ministre des Communications et des Réformes institutionnelles de l'époque :

« En ce qui concerne ce transport urbain et vicinal, il y a lieu, lors de la régionalisation, de distinguer clairement les services réguliers et les services occasionnels, notions qui ont d'ailleurs une définition européenne. Les services occasionnels désignent, en termes courants, le transport par autocar, dont relèvent aussi les services de ligne internationaux sur de très grandes distances. Tout comme pour le transport des marchandises par la route, il s'agit ici d'un secteur libre, non subventionné, sur lequel la compétence est de nature purement normative, réglementaire et de police. Cette compétence demeure nationale. Ceci concerne par exemple l'accès à la profession, le cautionnement, la sécurité, etc. Cette situation demeure inchangée.

Les services réguliers, par contre, sont totalement régionalisés. Dans ce secteur, il y a lieu de faire la distinction entre le transport public, urbain et vicinal - les services concédés, notamment, relèvent de ce secteur - et les services réguliers spécialisés qui comprennent principalement mais pas uniquement les transports scolaires et de travailleurs » (*Ann.*, Chambre, 29 juillet 1988, pp. 1425-1426).

B.3.3. La distinction entre les « services réguliers », les « services réguliers spécialisés » et les « services occasionnels » est faite dans l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 « relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars », modifié par la loi du 29 juin 1984.

Les « services réguliers » sont définis à l'article 3, § 1er, de l'arrêté-loi, comme étant :

« ceux qui assurent le transport en commun de personnes effectué selon une fréquence et une relation déterminée, ces services pouvant prendre ou déposer les voyageurs au point terminus éventuellement en cours de route à des arrêts préalablement fixés ».

Par « services réguliers spécialisés » il faut entendre, selon l'article 11, § 1er, de l'arrêté-loi :

« Quel que soit l'organisateur des transports, [...] ceux qui assurent le transport en commun de catégories déterminées de personnes à l'exclusion d'autres voyageurs, dans la mesure où ces services sont effectués aux conditions indiquées à l'article 3 ».

Les « services occasionnels » (non réguliers) sont définis à l'article 14, § 1er, de l'arrêté-loi comme étant ceux qui ne répondent pas aux définitions précitées. Selon l'article 14, § 2, de l'arrêté-loi, les « services occasionnels » comprennent :

« A. Les circuits à portes fermées, c'est-à-dire les services exécutés au moyen d'un même véhicule qui transporte sur tout le trajet le même groupe de voyageurs et le ramène au lieu de départ;

B. Les services comportant le voyage aller en charge et le voyage de retour à vide;

C. Les autres formes de services occasionnels à déterminer par le Roi ».

La distinction entre « services réguliers », « services réguliers spécialisés » et « services occasionnels » correspond à celle que font les règlements européens (précédemment le règlement n° 117/66/CEE du 28 juillet 1966, actuellement le règlement (CEE) n° 684/92 du 16 mars 1992, modifié par le règlement (CE) n° 11/98 du 11 décembre 1997), étant entendu que ceux-ci considèrent les « services réguliers spécialisés » comme une partie des « services réguliers ».

B.3.4. Il résulte de ce qui précède que les régions sont devenues compétentes, en 1988, en ce qui concerne le transport en commun urbain et vicinal, pour les services réguliers et les services réguliers spécialisés, tels que ceux-ci sont définis aux articles 3, § 1er, et 11, § 1er, de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 « relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars ». L'autorité fédérale est cependant demeurée compétente pour les « services non réguliers », qui comprennent toutes les formes de transport qui ne répondent pas aux définitions précitées.

B.4.1. La notion de « transport pour le compte propre » n'a pas été mentionnée dans l'arrêté-loi du 30 décembre 1946, auquel se réfèrent les travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°.

B.4.2. Dans l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat concernant l'avant-projet de décret, il a été souligné que le législateur décrétoal ne pouvait adopter les dispositions en cause que « dans la mesure où le champ d'application de celles-ci est limité aux formes de transport qui relèvent de la compétence des régions », et plus précisément uniquement au

« transport en commun urbain et vicinal » et aux « services réguliers spécialisés », étant donné que « les services de taxis » et « les services de location de voitures avec chauffeur » - pour lesquels les régions sont également compétentes – ne sont évidemment pas effectués « pour le compte propre ». Les dispositions en cause ne pouvaient dès lors « être applicables aux formes de transport pour lesquelles l'autorité fédérale est demeurée compétente, à savoir les services réguliers transfrontaliers et les services occasionnels (services d'autocar) » (Conseil d'Etat, section de législation, avis n° L.29.982/3 du 4 juillet 2000, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 435/1, p. 133).

Le législateur décrétoal s'est conformé à cette observation en intégrant ces dispositions, par ailleurs sur l'avis du Conseil d'Etat (*ibid.*, pp. 178-179), dans un chapitre IV distinct, intitulé « Dispositions communes aux chapitres II et III », qui font référence au « transport en commun urbain et vicinal » et aux « services réguliers spécialisés ».

B.4.3. Dans l'interprétation selon laquelle les dispositions décrétoales en cause relatives au « transport pour le compte propre » sont uniquement applicables au « transport en commun urbain et vicinal » et aux « services réguliers spécialisés », le législateur décrétoal a réglé une matière qui a été attribuée aux régions.

Dans cette interprétation, ces dispositions ne sont pas contraires à la disposition mentionnée dans la question préjudicielle.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Dans l'interprétation mentionnée en B.4.3, les articles 2, 3°, et 22 à 24 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route ne violent pas l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 21 octobre 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt